

Uma união cada vez mais estreita

António Goucha Soares

(Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa (ISEG-UTL))

No rescaldo do segundo conflito mundial, a Europa encetou um processo político de aproximação dos seus Estados, e respectivos povos, visando a criação de laços sólidos de cooperação e interdependência mútua que impedissem o recorrente agudizar das hostilidades militares. Esse processo colheu a sua inspiração básica no ideal de uma integração política entre os Estados europeus.

Apesar de o processo de integração europeia ser, no essencial, um processo de aproximação política entre os Estados europeus, a construção europeia surge aos olhos dos cidadãos como uma realidade fundamentalmente técnica e dominada por questões de carácter económico. Situação que se deve às contingências histórico-políticas que caracterizaram o percurso da integração europeia. Acresce também que o hermetismo normativo das várias fases que consubstanciam os seus progressos recentes acaba por diminuir o interesse pelo seu estudo por parte das ciências sociais.

Este tipo de considerações convenceu-me do interesse de tentar apresentar um quadro geral da evolução do processo de integração europeia assente nos seus principais desenvolvimentos constitucionais. Apesar da referida complexidade jurídica que enforma a evolução da construção europeia, pretende-se traçar uma panorâmica das diferentes etapas do processo de integração que abarque os principais progressos realizados. Deliberadamente se omite a referência específica aos preceitos dos tratados e a quaisquer outros elementos jurídicos.

Este artigo percorre os momentos político-institucionais de maior importância para o processo de construção europeia, procurando também fornecer instrumentos interpretativos das principais mutações de carácter constitucional

ocorridas ao longo deste processo. Assim, e após breve resenha do contexto que presidiu à formação das Comunidades Europeias, abordam-se os marcos fundamentais de desenvolvimento do processo de integração, como sejam o aprofundamento e o alargamento das Comunidades Europeias; o Acto Único; o Tratado de Maastricht e a formação da União Europeia; o Tratado de Amsterdão.

A IDEIA EUROPEIA

O processo de integração europeia nasce de um imperativo político de paz. A necessidade de estabelecer relações pacíficas duradouras entre as maiores potências continentais esteve na base da formação dos principais movimentos políticos integracionistas que se registaram ao longo do século xx. Os dois grandes conflitos mundiais que tiveram por principal terreno de guerra o coração da Europa foram os maiores detonadores dos movimentos que se situam nas origens da actual realidade da construção europeia.

Foi esse imperativo de paz que originou o movimento pan-europeu que emergiu no rescaldo da assinatura do Tratado de Versalhes. Inspirado em *Pan-Europa*, de Coudenhove-Kalergi, obra publicada em 1923¹, o movimento defendia que a unidade política continental deveria assentar na integração franco-alemã, cujas tradicionais desavenças haviam estado na origem dos precedentes conflitos europeus. Em termos institucionais, Kalergi pretendia que a União Pan-europeia fosse dotada de um parlamento bicameral, onde uma câmara baixa representaria os povos europeus - com um deputado por cada milhão de habitantes -, e um senado que reuniria os representantes dos Estados. Este processo deveria ser despoletado através de uma conferência intergovernamental que elaborasse um tratado onde se fixaria, numa primeira fase, o objectivo da realização de uma união aduaneira e de um espaço económico único².

O movimento patrocinado por Kalergi³ gerou alguma dinâmica integracionista entre as elites centro-europeias da época, tendo estado na base

¹ R. N. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe*, Viena, 1923.

² Id., *ibid.*, Nova Iorque, A. A. Knopf, 1926.

³ Entre outras obras que testemunham o empenho europeísta de Richard Coudenhove-Kalergi encontramos *Europe Must Unite*, Suíça, Paneurope Editions, Ltd., 1939; *Crusade for Pan-*

do discurso do ministro dos Negócios Estrangeiros francês na Sociedade das Nações em Setembro de 1929. Nesta intervenção, Briand propôs aos seus homólogos políticos que entre os povos que se encontram geograficamente agregados no território europeu se construísse *uma espécie de laço federal*. Muito embora o alcance desta sua afirmação tivesse sido algo diluído pelo facto de haver referido que a associação de Estados proposta em nada afectaria a soberania dos países membros.

Contudo, a crise económica mundial que imediatamente se seguiu, o súbito desaparecimento de um dos grandes entusiastas do projecto - Stresemann, ministro dos Negócios Estrangeiros alemão -, o recrudescimento dos nacionalismos, o alastramento dos regimes totalitários no continente europeu e a rápida caminhada para uma situação que haveria de gerar o clima político donde resultaria a Segunda Guerra Mundial rapidamente liquidaram a intenção de encetar o processo de integração europeia⁴.

No final do segundo conflito mundial foi de novo o imperativo da construção de relações pacíficas duradouras no continente europeu que motivou a realização do Congresso da Haia em Maio de 1948. Presidido por Churchill e juntando personalidades político-intelectuais provenientes de toda a Europa ocidental, o Congresso estabeleceu um comité político de ligação que posteriormente daria origem ao Movimento Europeu. O Congresso aprovou também a ideia da formação de um parlamento europeu, muito embora não tenha sido possível gerar um consenso entre as diversas tendências manifestadas quanto ao modo e aos termos que deveriam caracterizar o embrionário processo de construção europeia que ali se havia começado a definir.

Ainda que o Congresso da Haia tenha sido uma manifestação não governamental, o seu espírito europeísta reflectiu-se na declaração do ministro dos Negócios Estrangeiros francês de Julho de 1948 - por ocasião da assinatura do Tratado de Aliança de Bruxelas entre a França, Reino Unido e Benelux - em que este propôs aos parceiros nacionais a criação de uma união

Europe - Autobiography of a Man and a Movement, Nova Iorque, G. P. Putman's, 1943, e *An Idea Conquers the World*, Londres, Hutchinson, 1953.

⁴ J. Lukaszewski, *Jalons de l'Europe*, Lausana, Fondation Jean Monnet, 1985, p. 81.

económica e monetária e de um parlamento europeu como primeiros passos da construção europeia.

A dinâmica política gerada pelo Congresso da Haia e o impacto provocado pela proposta do ministro Bidault levaram à constituição do Conselho da Europa, em Maio de 1949, com o objectivo expresso da realização de *uma união mais estreita entre os países europeus*⁵. Por imposição britânica, o Estatuto do Conselho da Europa previu que esta organização tivesse, a par do órgão parlamentar, um comité de ministros em representação dos governos nacionais⁶. A primazia de poderes confiada ao comité de ministros atenuou os propósitos originariamente supranacionais que inspiraram a gestação do Conselho da Europa. Talvez por esse motivo o Conselho da Europa, apesar de haver sido criado na base de um ideal federador dos Estados da Europa democrática, não tenha conseguido alcançar o protagonismo que dele se esperava como motor da construção europeia⁷.

AS COMUNIDADES EUROPEIAS

Seria um crítico do funcionamento do Conselho da Europa - Jean Monnet - que viria dar outro rumo à construção europeia. Monnet defendia que deveria seguir-se uma estratégia de pequenas realizações comuns dos Estados europeus, a qual deveria levar à criação de solidariedades de facto entre países tradicionalmente rivais e conflituantes⁸. Descrente das abordagens da integração europeia que privilegiavam o primado da política sobre a economia, Monnet elaborou um plano que visava não apenas superar o diferendo político sobre a questão do Sarre, que impedia a plena reconciliação franco-alemã, como também levar os Estados participantes a aceitarem o princípio da criação de uma autoridade supranacional⁹.

Adoptado pelo executivo francês, o plano de Monnet seria formalizado através da declaração proferida por Schuman, ministro dos Negócios

⁵ Preâmbulo do Estatuto do Conselho da Europa; também o artigo 1.º, alínea a).

⁶ J.-B. Duroselle, *História da Europa*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1990, p. 394.

⁷ Tal não impede que se reconheça ao Conselho da Europa uma acção absolutamente notável noutros domínios, como no âmbito da protecção dos direitos fundamentais, tendo-se afirmado como uma organização de referência da Europa democrática.

⁸ J. Lukaszewski, *Jalons de l'Europe*, cit., p. 121.

⁹ F. Duchêne, *Jean Monnet - The First Statesman of Interdependence*, Nova Iorque, W. W. Norton & Comp., 1994, p. 181.

Estrangeiros, em Maio de 1950, propondo à República Federal da Alemanha que o conjunto da produção e comercialização do carvão e do aço franco-alemães fosse colocado sob a direcção de uma alta autoridade, a qual exerceria funções no quadro de uma nova organização aberta à participação de outros Estados democráticos¹⁰.

Através do controlo da produção franco-alemã do carvão e do aço - base da indústria do armamento de então - por parte de uma autoridade supranacional, Monnet pensava que se impossibilitaria o eclodir de um novo conflito entre os dois Estados. Por outro lado, com a nova organização aliviavam-se as tensões políticas existentes entre a Alemanha e a França sobre o destino dos territórios do Sarre e permitia-se ainda responder ao défice de aprovisionamento de carvão necessário ao esforço de reconstrução da indústria europeia no período do pós-guerra.

O projecto de Monnet afastava-se da abordagem federalista da integração europeia que inspirou a criação do Conselho da Europa. Monnet não acreditava que a construção europeia pudesse ser despoletada de modo abertamente político. Preferia antes uma via de tipo funcionalista¹¹. Na verdade, Monnet defendia que a integração europeia era um projecto que deveria começar pela criação de solidariedades de facto entre a França e a Alemanha que afastassem o perigo de confrontação entre estes Estados. Seria explorando o filão da criação sucessiva de interesses comuns entre os principais Estados europeus que seria possível, posteriormente, conferir uma orientação política ao processo de integração europeia¹². Daí que a estratégia de Monnet tenha sido considerada neofuncionalista, na medida em que combinava os propósitos últimos de unificação entre os Estados europeus prosseguidos pelo federalismo - assente no primado da política - com o método funcional, onde a forma do objectivo político a atingir é subordinada à função que desempenha¹³.

¹⁰ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 350.

¹¹ E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, Califórnia, Stanford University Press, 1958.

¹² J. Monnet, *Mémoires*, cit., p. 353.

¹³ C. Pentland, «Political theories of European integration: between science and ideology», in D. Lasok e P. Soldatos, *Les Communautés en fonctionnement*, Bruxelas, Bruylant, 1981, p. 345. Para uma crítica complexiva da teoria neofuncionalista, A. Moravcsik, *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Nova Iorque, Cornell University Press, 1998, pp. 13 e segs.

A Declaração Schuman - que mereceu resposta positiva da Alemanha e à qual também se associaram a Itália, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo - está na base da criação da primeira das três Comunidades Europeias - a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) - cujo Tratado constitutivo foi assinado em Paris em Abril de 1951. A CECA, que iniciou a sua actividade em 1952, visava a realização de um mercado comum do carvão e do aço entre os Estados membros.

Segundo a Declaração Schuman, o estabelecimento da CECA deveria constituir a primeira pedra de um processo mais vasto que pretendia a criação de uma federação europeia. O sucesso da primeira Comunidade Europeia levou então os seus mentores a precipitarem-se no lançamento imediato de outros objectivos de integração para fazer face às dificuldades políticas conjunturais da época. De entre essas, colocava-se a polémica relativa à questão do rearmamento alemão. Com efeito, no contexto da guerra fria, e na sequência da guerra da Coreia, os compromissos dos Aliados relativos ao desarmamento alemão pareciam irremediavelmente ultrapassados. Porém, a França continuava a opor-se à possibilidade do rearmamento da Alemanha. Para superar o impasse resultante do veto francês perante o que se afigurava como a inevitabilidade de fazer participar a Alemanha Ocidental na defesa do seu território face a uma hipotética agressão por parte da República Democrática Alemã, o primeiro-ministro francês Pleven, inspirado por Monnet, apresentou um plano que previa o alargamento da experiência da primeira Comunidade Europeia ao domínio da defesa, contornando, deste modo, o problema da criação de um exército alemão através da formação de um corpo de forças armadas europeias¹⁴.

Com este propósito, após delicadas negociações, os Estados membros da CECA assinaram em Maio de 1952 o Tratado constitutivo de uma Comunidade Europeia de Defesa. Porém, como a questão da defesa comum não poderia deixar de se equacionar no contexto mais amplo da sua dimensão política, os Estados signatários do acordo constitutivo desta nova Comunidade assinaram, em 1953, o Tratado relativo ao estabelecimento de uma Comunidade Política Europeia, complementar da Comunidade de Defesa.

¹⁴ C. Pineau e C. Rimbaud, *Le Grand Pari. L'Aventure du Traité de Rome*, Paris, Fayard, 1991, p. 123.

A ratificação da Comunidade Europeia de Defesa conheceu obstáculos insuperáveis em França, ainda que o respectivo Tratado tivesse sido ratificado pelos demais Estados membros. Na verdade, a forte oposição dos comunistas, de parte da esquerda socialista e do general De Gaulle a um qualquer tipo de compromisso que permitisse o rearmamento alemão, bem como o clima de degelo no ambiente de guerra fria provocado pela morte de Estaline - com a consequente abertura por parte da nova liderança política na União Soviética -, fizeram com que a Assembleia Nacional francesa tivesse recusado a ratificação do Tratado institutivo da Comunidade Europeia de Defesa em Agosto de 1954¹⁵, comprometendo a viabilidade desta organização e arrastando ainda a sorte da Comunidade Política Europeia¹⁶.

Perante este insucesso político, a estratégia dos europeístas centrou-se de novo numa perspectiva de integração que, fundada no primado da economia, permitisse o relançamento do processo de construção europeia. Na Conferência de Messina de 1955, os ministros do Benelux propuseram a criação de uma nova Comunidade que promovesse a integração global de todas as actividades económicas através da construção de um mercado comum europeu. Diferente se afigurava a ideia defendida por Monnet, o qual preferia continuar, na linha da experiência conseguida pela CECA, a estabelecer pequenas integrações económicas sectoriais, privilegiando desde logo a europeização da energia atómica não militar¹⁷. Uma comissão presidida por Spaak seria encarregue de elaborar um relatório que servisse de base à redacção do Tratado constitutivo da nova entidade. Esse relatório foi apresentado à Conferência de Veneza de 1956, a qual decidiu pela criação de duas novas Comunidades - a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica.

A Comunidade Económica Europeia pretendia a integração geral das actividades económicas dos Estados membros, com o objectivo da criação de

¹⁵ Em 30 de Agosto de 1954 a Assembleia Nacional recusou a moção apresentada pelo primeiro-ministro Mendès-France sobre a ratificação do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa (cf. D. W. Urwin, *The Community of Europe - A History of European Integration since 1945*, 2.^a ed., Londres, Longmann, 1995, p. 67; cf. também J. Monnet, *Mémoires*, cit., p. 465).

¹⁶ W. Wallace e J. Smith, «Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent» (1995), in *West European Politics*, p. 137.

¹⁷ J. Monnet, *Mémoires*, cit., p. 473.

um grande mercado comum europeu que estabelecesse os fundamentos de uma *união cada vez mais estreita entre os povos europeus*¹⁸. Por seu turno, a Comunidade Europeia da Energia Atómica abrangia apenas o sector específico da energia nuclear para fins civis. Os motivos que levaram à separação da energia atómica face à Comunidade Económica Europeia deveram-se à prudência dos negociadores, fundada no receio de que os processos de ratificação nacionais pudessem rejeitar o Tratado CEE - à semelhança do que tinha sucedido em 1954 com a Comunidade Europeia de Defesa - por ser aquele que continha objectivos de integração mais ambiciosos, salvando-se, numa tal eventualidade, o Tratado que instituíu a Comunidade da Energia Atómica¹⁹.

Os Tratados constitutivos das duas novas Comunidades Europeias foram assinados em Roma, em Março de 1957, pelos seis Estados membros da CECA. As novas Comunidades iniciaram as suas actividades em 1958. As três Comunidades Económicas Europeias, apesar de autónomas do ponto de vista jurídico, constituem um fenómeno unitário em termos políticos. Essa unicidade política foi desde logo evidenciada pela realização contemporânea de uma convenção que estabelecia que a Assembleia Parlamentar e o Tribunal de Justiça seriam instituições comuns às três Comunidades.

A vitalidade do projecto de integração protagonizado pelas Comunidades Europeias tem sido objecto de substancial evolução desde a assinatura dos Tratados de Roma. Esta evolução processou-se quer pela adesão de novos Estados europeus, quer pelo reforço dos mecanismos institucionais e das áreas de actuação acordadas em 1957. Assim, e de forma elementar, diríamos que os desenvolvimentos principais da integração europeia são susceptíveis de serem analisados no quadro do seu alargamento a novos Estados e do seu aprofundamento²⁰.

¹⁸ Preâmbulo do Tratado que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia.

¹⁹ P. J. G. Kapteyn e P. Verloren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, Deventer, Kluwer, 1973, p. 15.

²⁰ N. Nugent, «The deepening and widening of the European Community: recent evolution, Maastricht and beyond» (1992), in *Journal of Common Market Studies*, p. 313.

ALARGAMENTO

O primeiro alargamento da Comunidade Europeia ocorreu apenas no princípio dos anos 70, muito embora a Comunidade tivesse conhecido anteriormente diligências no sentido da adesão de novos Estados²¹. Nas negociações de adesão deste alargamento comunitário participaram então o Reino Unido, a Dinamarca, a Noruega e a Irlanda. Porém, a Noruega não ratificou o Tratado de Adesão assinado em 1972 em virtude do resultado negativo do referendo nacional sobre a sua participação na Comunidade Europeia. Os outros três Estados tornaram-se membros efectivos da Comunidade Europeia em 1973²².

Numa segunda fase do alargamento, a Comunidade Europeia deslocaria ligeiramente para sul o eixo de gravidade do processo de integração. Esta nova vaga de alargamento compreendeu os países meridionais que haviam andado apartados da esfera avançada da integração europeia em virtude da natureza não democrática e autoritária dos seus regimes políticos. Assim, e com o intuito de apoiar as transformações políticas realizadas durante a década de 70, a Comunidade Europeia acolheu favoravelmente os pedidos de adesão formulados por estes Estados. O primeiro ingresso proveniente de um país do Sul da Europa processou-se com a entrada da Grécia, que assinou o Tratado de Adesão em 1979, tendo-se tornado o décimo Estado membro em 1981. Mais demoradas revelaram-se as negociações de adesão dos países ibéricos, os quais, apesar de terem solicitado a adesão em 1977, vieram apenas a celebrar o acordo final em 1985, tornando-se membros efectivos a partir de 1986²³. A Comunidade Europeia duplicava, assim, o seu número inicial de Estados membros.

²¹ O Reino Unido — seguido pela Dinamarca, Irlanda e Noruega — apresentou dois pedidos de adesão durante a década de 60. O primeiro, em 1961, foi vetado pelo presidente De Gaulle em 1963, após o decurso de proveitosas negociações. O segundo, em 1967, conheceu novo veto por parte do presidente francês nesse mesmo ano e, tal como no primeiro caso, a posição gaulesa foi apresentada em conferência de imprensa. Sobre o assunto, v. D.W. Urwin, *The Community of Europe – A History of European Integration since 1945*, cit., pp. 116-129.

²² Uma visão radicalmente distinta das motivações tradicionalmente associadas ao veto de De Gaulle à adesão do Reino Unido — a defesa da hegemonia francesa na Comunidade Europeia — é oferecida por Moravcsik, que sustenta que o veto francês se deveu fundamentalmente a motivos económicos relacionados com a comercialização do trigo (cf. A. Moravcsik, *The Choice for Europe*, cit., p. 176).

²³ A adesão dos países ibéricos deparou com fortes dificuldades por parte de certos Estados membros, em particular da França e Itália, devido aos receios dos efeitos negativos que a poderosa agricultura

Nos anos 90, a União Europeia, continuadora do processo de integração protagonizado pelas Comunidades Europeias, conheceu novo alargamento. Num primeiro momento, os países membros da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), com o intuito de incrementarem as relações económicas com a Comunidade Europeia, assinaram um acordo entre estas duas entidades relativo à formação de um espaço económico europeu. Porém, alguns países da EFTA sentiram a necessidade de participarem plenamente no processo de integração europeia, tendo demandado a respectiva adesão. O Tratado de Adesão da Áustria, Finlândia, Noruega e Suécia à União Europeia seria assinado em 1994. De novo, e à semelhança do ocorrido aquando do primeiro alargamento comunitário, os Noruegueses recusaram por referendo popular a participação deste país nas instâncias mais avançadas do processo de integração europeia. Assim, desde 1995 que a União Europeia é composta por quinze Estados membros.

O fenómeno do alargamento da União Europeia encontra-se, contudo, longe de se poder considerar encerrado. Na verdade, o processo comunitário de integração tem-se revelado como o centro aglutinador dos países europeus com regimes políticos democráticos e economias de mercado. Por este motivo, os países do Leste europeu que, na sequência da queda do muro de Berlim, conheceram processos de transição para a democracia depositaram, sucessivamente, os respectivos pedidos de adesão à União Europeia. Assim, a União Europeia conhecerá num futuro não distante novas vagas de alargamento do seu número de membros em resultado das negociações com esses Estados, devendo ainda atender aos pedidos de adesão anteriormente formulados por Chipre e pela Turquia.

APROFUNDAMENTO

Por aprofundamento entende-se a evolução verificada quer no sistema institucional comunitário - como a criação do Conselho Europeu ou a eleição directa dos deputados ao Parlamento Europeu -, quer nas alterações ao próprio

espanhola poderia causar nas produções agrícolas destes últimos (cf. D. W. Urwin, *The Community of Europe - A History of European Integration since 1945*, cit., p. 208).

sistema de competências atribuídas à Comunidade Europeia, as quais definem o seu limite de actuação.

Refira-se, porém, que o chamado aprofundamento comunitário se tem verificado de modo desigual. Nas primeiras décadas da Comunidade Europeia, o aprofundamento comunitário processou-se quer através de alterações pontuais, decididas a nível político, ao quadro geral de funcionamento das Comunidades, quer em resultado da chamada dinâmica comunitária de integração. A partir do Acto Único Europeu, parece ter-se entrado numa nova fase do aprofundamento do processo de integração caracterizada pelo facto de as alterações introduzidas no sistema comunitário decorrerem necessariamente de uma revisão dos seus Tratados constitutivos. Assim, e como elementos sucessivos desta segunda fase do aprofundamento temos a assinatura do Tratado da União Europeia em 1992 e, recentemente, a aprovação do Tratado de Amsterdão em 1997.

Uma dimensão fundamental do aprofundamento do processo de integração ocorrido durante essa primeira fase respeita ao reforço da supranacionalidade do seu ordenamento jurídico. O sistema normativo comunitário comportava, desde o início, um conjunto de características supranacionais, como sejam a existência de certos actos jurídicos susceptíveis de serem directamente aplicados nos Estados membros e um Tribunal das Comunidades Europeias com vastas competências de controlo da legalidade. Porém, a partir dos anos 60, o Tribunal das Comunidades Europeias desenvolverá uma jurisprudência que acentua fortemente a dimensão supranacional do sistema normativo comunitário. Essa jurisprudência respeita aos chamados princípios do efeito directo e do primado do direito comunitário, bem como ao diálogo que soube estabelecer com os tribunais nacionais²⁴.

Através do princípio do efeito directo do ordenamento comunitário, o Tribunal das Comunidades Europeias rompeu com a ideia do direito comunitário enquanto corpo de normas que definia um conjunto de direitos e obrigações que respeitavam apenas aos Estados e às instituições comunitárias, passando a atribuir também aos cidadãos comunitários a possibilidade de invocarem em

²⁴ J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe — «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999, p. 28.

seu favor essas mesmas normas junto dos tribunais nacionais. Referindo-se à importância do princípio do efeito directo, o juiz Mancini considerou que este representava a maior realização democrática empreendida pelo Tribunal das Comunidades Europeias, por ter permitido retirar as normas comunitárias do círculo restrito de políticos e burocratas e ter alargado o seu âmbito de aplicação a todos os cidadãos²⁵.

Pelo princípio do primado do direito comunitário, o Tribunal das Comunidades Europeias afirmou que, em caso de conflito entre o disposto por uma norma nacional e uma norma comunitária, o direito comunitário deveria sempre prevalecer sobre o direito nacional. Este princípio da supremacia do direito comunitário sobre o direito interno dos Estados membros - que faz com que o disposto em qualquer norma comunitária deva prevalecer sobre qualquer norma nacional, mesmo de natureza constitucional - conduziu ao estabelecimento de uma rígida hierarquia nas relações entre o direito comunitário e o direito interno dos Estados membros.

O terceiro aspecto do reforço da supranacionalidade normativa do sistema comunitário respeita ao relacionamento do Tribunal das Comunidades Europeias com os tribunais nacionais. O Tratado da Comunidade Europeia previa que os juízes nacionais que tivessem dúvidas sobre a interpretação de certas normas comunitárias pudessem colocar essas dúvidas ao Tribunal das Comunidades Europeias através do mecanismo do reenvio prejudicial. Porém, os juízes nacionais desde cedo suscitaram questões que colocavam problemas de compatibilidade do direito nacional com o direito comunitário. Situação esta que transcendia o alcance do mecanismo das questões prejudiciais previsto pelo Tratado. Na medida em que o órgão jurisdicional comunitário não rejeitou o conhecimento destas questões, o Tribunal das Comunidades Europeias adquiriu, por um lado, a possibilidade de empreender uma espécie de controlo da constitucionalidade do direito nacional com o direito comunitário e, por outro lado, transformou os tribunais nacionais em órgãos que asseguravam uma fiscalização adicional sobre o cumprimento das obrigações que os Estados assumiam no plano comunitário²⁶.

²⁵ G. F. Mancini e D. T. Keeling, «Democracy and the European Court of Justice» (1994), in *The Modern Law Review*, p. 183.

²⁶ K. J. Alter, «Who are the «masters of the Treaty»? The European governments and the European Court of Justice» (1998), in 52 *International Organization*, p. 125.

O efeito conjugado destes três aspectos que acabámos de referir determinou uma profunda alteração do perfil do ordenamento jurídico comunitário. Com efeito, as mutações introduzidas pela jurisprudência do Tribunal das Comunidades Europeias no funcionamento do sistema jurídico comunitário contribuíram para afastar o direito comunitário da sua génese de direito internacional e, em consequência, para o aproximar das características fundamentais dos sistemas jurídicos de moldura federal. Neste sentido, a literatura tende a considerar a transformação operada pela actividade do Tribunal das Comunidades Europeias como o período de constitucionalização do direito comunitário²⁷.

A questão que pode colocar-se é a dos motivos por que os Estados membros aceitaram, sem grande oposição, este conjunto de transformações que levaram à chamada constitucionalização do direito comunitário. A este propósito, Weiler recorda que o reforço dos elementos supranacionais do sistema jurídico comunitário ocorreu contemporaneamente ao declínio das características supranacionais do processo político comunitário. Com efeito, em meados dos anos 60 a Comunidade conheceu uma das maiores crises políticas da sua história, com a retirada da França das reuniões do Conselho, cuja superação apenas foi conseguida através dos chamados Acordos do Luxemburgo, os quais previam o abandono do voto maioritário no processo de decisão e o retorno à regra do consenso. Portanto, os Estados membros recuperaram o controlo absoluto do processo político de decisão comunitário. Em tais circunstâncias, estariam menos relutantes em aceitar um reforço do sistema jurídico comunitário porque, em última análise, os actos normativos adoptados pressupunham sempre a exigência do consenso de todos os governos nacionais. Donde as alterações de tipo constitucional do sistema jurídico operadas na década de 60 terem sido, de certo modo, compensadas pelo reforço da dimensão intergovernamental do processo político comunitário²⁸.

²⁷ J. H. H. Weiler, «The transformation of Europe» (1991), in *The Yale Law Journal*, p. 2403.

²⁸ J. H. H. Weiler, «The Community system: the dual character of supranationalism» (1981), in *Yearbook of European Law*, p. 292.

O ACTO ÚNICO EUROPEU

Como se referiu, o Acto Único Europeu (AUE)²⁹ iniciou uma nova fase de aprofundamento do processo de integração. A adopção do Acto Único resultou da conjugação de uma pluralidade de factores que determinaram a oportunidade e a conveniência de proceder a uma revisão formal do quadro constitutivo das Comunidades Europeias. De entre esse grupo heterogéneo de motivos destacavam-se: os bloqueios que caracterizavam o processo de decisão em virtude da regra do consenso, situação que tendia a agravar-se por via da adesão próxima de Portugal e Espanha; a pretensão do Parlamento Europeu, eleito por sufrágio directo desde 1979, de ver aumentada a sua participação no processo político comunitário; a aprovação pelo Parlamento Europeu em 1984 de um projecto de Tratado de União Europeia, que havia lançado a revisão dos Tratados na agenda política; a eleição de um novo presidente da Comissão em 1985 - o carismático Delors - intencionado em conferir um novo impulso ao aprofundamento do processo de integração europeia; o encerramento de um longo ciclo de recessão económica internacional provocado pelo impacto dos dois choques petrolíferos ocorridos na década de 70.

O Acto Único Europeu constituiu a primeira reforma geral dos Tratados operada desde o início das três Comunidades. Designou-se «único» porque através do mesmo acto normativo os Estados membros procederam à revisão dos três Tratados constitutivos das diferentes Comunidades Europeias e concordaram ainda em institucionalizar a chamada cooperação política europeia.

A cooperação política europeia entre os Estados membros foi uma prática desenvolvida a partir da adopção do chamado relatório Davignon, em 1970, pelos ministros dos Negócios Estrangeiros. Consistia no estabelecimento de um processo de consulta e de informação regular entre os Estados membros da Comunidade sobre as grandes questões da política internacional no sentido de uma concertação de posições³⁰. A prática da cooperação política entre os Estados membros foi sendo intensificada ao longo da década de 70, tendo sido

²⁹ Assinado em Fevereiro de 1986. Entrou em vigor em 1 de Julho de 1987.

³⁰ D. W. Urwin, *The Community of Europe - A History of European Integration since 1945*, cit., p. 148.

aprovado na Cimeira de Copenhaga de 1973 que seria neste quadro que deveriam definir-se os princípios de política externa no confronto de terceiros Estados e afirmar a posição da Europa sobre os grandes temas da política mundial. Contudo, a cooperação política permanecia uma realidade externa ao sistema comunitário. Com a institucionalização da cooperação política europeia pelo Acto Único, os Estados membros renunciavam o propósito de não confinarem o processo comunitário à área económica, alargando-o a aspectos que relevavam da sua política externa.

Mas o objectivo político principal do Acto Único foi a introdução na agenda comunitária da realização do mercado interno no prazo de 1992. O mercado interno compreenderia um espaço sem fronteiras internas onde fosse assegurada a plena circulação dos factores de produção. O objectivo da supressão de fronteiras entre os Estados membros viria a conferir forte dinâmica ao funcionamento da Comunidade. Para a sua realização a Comunidade necessitava, porém, de adoptar um conjunto de medidas que permitissem aos Estados membros a eliminação dos controlos fronteiriços na circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Tais medidas constavam de um relatório elaborado pela Comissão e apresentadas no chamado «Livro Branco para a Realização do Mercado Interno»³¹.

No entanto, a adopção dos actos normativos que suportaram a realização do mercado interno só se tornou possível pelas alterações que o AUE introduziu no processo de decisão comunitário e que se traduziram, fundamentalmente, no incremento do voto maioritário pelo Conselho. De entre as inovações introduzidas pelo Acto Único destaca-se também o reforço da participação do Parlamento Europeu no sistema político comunitário através da criação de dois novos procedimentos de decisão e a definição do quadro normativo do Tribunal de Primeira Instância. O Acto Único introduziu ainda algumas alterações no leque de competências atribuídas à Comunidade, tendo sido formalmente reconhecida a sua intervenção nas áreas da coesão económica e social, do ambiente e da investigação e desenvolvimento tecnológico³².

³¹ A. Moravcsik, *The Choice for Europe*, cit., p. 314.

³² J. De Ruyt, *L'Acte Unique Européen*, Bruxelas, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987, p. 43.

Refira-se, porém, que o incremento do voto maioritário - que se revelou a chave para o sucesso do programa legislativo do mercado interno - veio abalar o delicado equilíbrio constitucional estabelecido durante a década de 60. Com efeito, aludiu-se anteriormente ao facto de a constitucionalização do sistema jurídico comunitário ter sido tolerada pelos governos nacionais, porque estes tinham obtido o controlo absoluto do processo político de decisão, na sequência da crise da cadeira vazia provocada pela França. Com a passagem ao voto maioritário, os governos nacionais perderam esse controlo absoluto sobre o processo político comunitário. Isso implicava que os governos nacionais pudessem ser obrigados a acatar actos comunitários - os quais são apoiados por um forte aparato jurídico de implementação - adoptados contra a sua própria vontade³³. Após a entrada em vigor do Acto Único os Estados serão confrontados com um número crescente de situações desse tipo, o que os levará a manifestar o seu desconforto contra o poderoso sistema jurídico supranacional da Comunidade Europeia.

Com o Acto Único foi também formalmente institucionalizado o Conselho Europeu. O Conselho Europeu teve origem na prática da realização de cimeiras de chefes de Estado e de governo dos países da Comunidade Europeia, iniciada com a Cimeira da Haia de 1969. A falta de liderança política no processo de integração europeia e o acentuado reforço da intergovernamentalidade do seu processo de decisão levaram à transformação destas cimeiras avulsas em reuniões realizadas regularmente. Assim, a partir de 1974 os dirigentes máximos dos governos dos países comunitários passaram a reunir-se em Conselho Europeu, na expressão de Giscard d'Estaing, três vezes por ano³⁴. O Conselho Europeu permanecia, no entanto, um órgão formalmente estranho à estrutura institucional das Comunidades Europeias.

A UNIÃO EUROPEIA

O objectivo da realização da União Europeia há muito que havia entrado na agenda comunitária. Com efeito, desde a Cimeira de Paris de 1972, cujo

³³ J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, cit. p. 70.

³⁴ D. W. Urwin, *The Community of Europe - A History of European Integration since 1945*, cit., p. 174.

comunicado final apelava para a transformação das Comunidades numa União Europeia até ao final dessa década, encontramos referências várias à realização desta meta política. De entre os momentos mais marcantes sobre este tema no quadro comunitário, saliência para o relatório Tindemans de 1976, que englobava no conceito de União Europeia a política externa e de segurança comum, a união económica e monetária, o reforço da intervenção comunitária nos domínios social, regional e industrial, bem como preconizava importantes alterações ao perfil institucional das Comunidades³⁵. Merece também referência a aprovação pelo Parlamento Europeu de um projecto de Tratado de União Europeia em 1984 e ainda a menção feita a este mesmo objectivo pelo Acto Único Europeu.

Seria, porém, o sucesso político produzido pela adopção do programa do mercado interno que veio acentuar a necessidade do aprofundamento do processo de integração europeia, através da realização de uma união económica e monetária³⁶. A justificação política apresentada para a adopção da união monetária decorria dos eventuais efeitos nocivos para a economia dos Estados membros provocados pela completa liberalização do espaço financeiro europeu, nomeadamente a realização plena da livre circulação de capitais, a supressão das barreiras existentes ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços das instituições financeiras. Ou seja, o regular funcionamento do mercado interno dependeria de uma situação de estabilidade cambial plena, a qual seria apenas alcançada através da realização de uma união económica e monetária. O mercado interno havia, assim, determinado uma espécie de efeito de arrastamento, efeito este que é típico, no plano da teoria política de integração, da abordagem neofuncionalista do fenómeno comunitário, em que o chamado *spillover* provocado pela realização de objectivos definidos gera uma dinâmica política que obriga à atribuição de novas e sucessivas competências³⁷. Foi neste contexto que o Conselho Europeu de Hanover, de Junho de 1988, solicitou à Comissão que efectuassee

³⁵ Id., *ibid.*, p. 218

³⁶ N. Nugent, «The deepening and widening of the European Community: recent evolution, Maastricht and beyond» (1992), in *Journal of Common Market Studies*, p. 311.

³⁷ R. O. Keohane e S. Hoffmann, «Institutional change in Europe in the 1980s», in Keohane e Hoffman, *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 3.

um estudo sobre a realização da união económica e monetária. O estudo elaborado pela Comissão deu lugar à apresentação de um texto, designado como relatório Delors, aprovado pelo Conselho Europeu de Madrid de Junho de 1989.

Refira-se que o objectivo de realizar a união económica e monetária não era, porém, uma ideia nova no processo de integração europeia. Diríamos mesmo que se tratava de uma meta que há muito vinha sendo perseguida no quadro da construção europeia. Com efeito, na sequência da Cimeira da Haia, foi apresentado em 1970 o chamado relatório Werner para a união económica e monetária, o qual previa a sua realização faseada ao longo da década de 70, com a adopção de uma moeda única e a criação de um banco central europeu. A turbulência então ocorrida no sistema monetário internacional, bem como a recessão económica mundial provocada pelo primeiro choque petrolífero, inviabilizaram o sucesso político da implementação do relatório Werner³⁸. No entanto, a Comunidade Europeia prosseguiu os seus esforços em matéria de política monetária através da criação de um sistema monetário europeu em 1979.

Por outro lado, no Outono de 1989 a Europa assistiu a profundas transformações nos regimes políticos dos chamados países do Leste, tendo sido derrubados os governos de inspiração soviética. Apesar do colapso político dos regimes autoritários, o futuro dos Estados que se situavam para além da chamada «cortina de ferro» permanecia não apenas uma incógnita, mas também fonte de potencial instabilidade no coração do continente europeu. No seio da Comunidade Europeia estas transformações políticas colocavam alguns problemas delicados, em particular ante a perspectiva da reunificação alemã provocada pela queda do «muro de Berlim»³⁹.

É neste ambiente político europeu de grande transformação que os Estados membros da Comunidade sentiram a necessidade de, enquanto pólo aglutinador dos países com um sistema de governo democrático e dotados de

³⁸ D. W. Urwin, *The Community of Europe — A History of European Integration since 1945*, cit., p. 155.

³⁹ Recorde-se que a divisão das duas Alemanhas em Estados soberanos distintos, República Federal da Alemanha e República Democrática Alemã, nunca foi aceite pela chamada Alemanha Ocidental. Aliás, esta entendeu sempre a sua participação no processo de construção europeia como uma forma de resolver a questão da unificação. A este título é curioso notar como os vários artigos que elencam os Estados membros no texto do Tratado de Roma referiam apenas «Alemanha», e não República Federal da Alemanha, parecendo ignorar que na cena política internacional de então existiam dois Estados alemães.

economia de mercado, enfrentar o desafio da alteração da geografia política do continente de um modo que ultrapassasse as limitações de uma Comunidade Económica Europeia. Estava-se perante acontecimentos de profundo significado político, aos quais a Comunidade só poderia responder de forma política. Uma resposta política da Comunidade pressupunha atribuições em matéria de política externa que ultrapassavam largamente a cooperação política de que falava o Acto Único⁴⁰. Por outro lado, a chamada questão alemã conheceu um desenvolvimento muito célere, tendo culminado com a unificação formal dos dois Estados, em Outubro de 1990, no quadro da República Federal da Alemanha e originado a extinção da antiga República Democrática Alemã. A emergência da nova Alemanha e o sentimento político dominante da necessidade de enquadrar esta realidade num contexto de integração europeia reforçaram a ideia de que era chegado o momento de passar à fase da Europa política⁴¹.

Assim, o Conselho Europeu de Dublin, realizado em Junho de 1990, decidiu convocar duas conferências intergovernamentais para o estabelecimento, respectivamente, de uma união económica e monetária e de uma união política europeia.

A abertura das conferências intergovernamentais (CIGs) teve lugar em Roma em Dezembro desse ano⁴². Situação que determinou uma preparação desigual dos trabalhos das duas conferências. Se, por um lado, a relativa à união económica e monetária (UEM) foi objecto de uma cuidadosa preparação, com base no aludido relatório Delors, a conferência encarregue da união política não foi precedida de qualquer trabalho preparatório de fundo, mas apenas de um consenso relativo aos assuntos a debater⁴³. Esse consenso fez-se em torno dos seguintes temas: a política externa comum; o défice democrático comunitário; o reforço das instituições comunitárias; o problema das competências atribuídas à Comunidade.

⁴⁰ A. S. Milward e V. Sorensen, «(Interdependence or integration? A national choice)», in Milward *et al.*, *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945 1992*, Londres, Routledge, 1993, p. 31.

⁴¹ E. Noël, «(Reflections on the Maastricht Treaty)» (1992), in *Government and Opposition*, p. 148.

⁴² As duas conferências intergovernamentais decorreram de modo separado, tendo os trabalhos da conferência sobre a união monetária sido conduzidos por um grupo composto por representantes pessoais dos ministros da Economia e Finanças dos doze Estados membros, ao passo que a CIG da união política europeia foi seguida por um grupo de representantes pessoais dos ministros dos Negócios Estrangeiros.

⁴³ P. Verloren van Themaat, «Les défis de Maastricht» (1992), in *Révue du marché commun*, p. 204.

Coube ao Luxemburgo, enquanto Estado que assegurava a presidência do Conselho durante o 1.º semestre de 1991, promover a discussão das várias propostas apresentadas pelos Estados membros, bem como das contribuições providas das instituições comunitárias. Num esforço de sistematização da enorme disparidade de posições recebidas, o Luxemburgo procurou sintetizar os vários contributos das negociações sobre a união política num único documento, o famoso *Non-Paper* da Presidência, que visava fixar um mínimo denominador comum de consenso⁴⁴. Esse documento foi posteriormente apresentado em versão de projecto de Tratado, em Junho desse ano, tendo acabado mesmo por servir de base ao texto final do acordo⁴⁵.

O acordo político global de todos os Estados membros permitiu que o novo Tratado fosse concluído durante o Conselho Europeu de Maastricht, em Dezembro de 1991. O Tratado da União Europeia - instrumento jurídico que agrega o resultado final das negociações ocorridas no quadro das duas conferências intergovernamentais - foi formalmente assinado em Fevereiro de 1992.

O TRATADO DE MAASTRICHT

Um dos aspectos mais criticados do Tratado da União Europeia, adoptado pelo acordo de Maastricht, foi desde logo a sua complicada estrutura. Tal estrutura advinha do facto de ser um Tratado que se colocava em plano de continuidade de uma situação normativa precedente, ou seja, do processo comunitário de integração. O Tratado de Maastricht adicionou novas vertentes à intervenção da União, as quais ultrapassam o fenómeno comunitário. Assim, o Tratado da União centra-se em torno do desenvolvimento comunitário do processo de integração, o chamado *pilar comunitário* - que compreende as três Comunidades Europeias -, sendo completado pela política externa e de

⁴⁴ R. Corbett, «The Intergovernmental Conference on Political Union» (1992), in *Journal of Common Market Studies*, p. 271.

⁴⁵ A presidência em exercício no semestre sucessivo, assegurada pela Holanda, ainda apresentou um novo projecto de Tratado, no qual se propunha uma estrutura única de Tratado, se conferiam poderes mais amplos ao Parlamento Europeu e se apresentava uma outra perspectiva de desenvolvimento da política externa comum. Esta proposta teve um acolhimento negativo da generalidade dos governos dos Estados membros, pelo que acabou por ser retirada.

segurança comum, o *segundo pilar*, e pela cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, o *terceiro pilar*⁴⁶.

Donde resulta que o Tratado da União adoptou uma estrutura normativa apoiada em «três pilares». A eventual coerência da arquitectura em pilares da União limitou-se à adopção de uma espécie de «tecto comum», resultante das disposições previstas no primeiro título. Este começa por referir que os Estados signatários instituem entre si uma União Europeia, a qual se funda nas Comunidades, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas no Tratado - os famosos pilares - e que constitui uma nova etapa do processo de criação de uma *união cada vez mais estreita entre os povos da Europa*⁴⁷.

Vejamos sucintamente quais os motivos que terão levado os Estados a adoptarem esta arquitectura em pilares no Tratado da União Europeia. Com efeito, a estrutura em três pilares adoptada em Maastricht constituiu uma demarcação clara dos governos nacionais sobre os desenvolvimentos supranacionais registados pelo processo comunitário de integração. Os Estados demonstraram que aceitavam aprofundar o seu diálogo e cooperação no quadro da política externa, da justiça e dos assuntos internos. Porém, não queriam que as decisões em assuntos de «alta política»⁴⁸ fossem tomadas segundo os modos previstos pelo processo de decisão comunitário e, muito menos, aceitavam que os actos adoptados nestes novos domínios pudessem submeter-se ao poderoso sistema jurídico vigente na Comunidade Europeia. Donde, a criação de dois pilares paralelos ao núcleo comunitário. A política externa, a justiça e os assuntos internos passam a integrar o âmbito da União, mas ao funcionamento dos dois novos pilares não será aplicado o chamado método comunitário, preferindo os Estados membros mantê-los no plano intergovernamental.

Notemos, seguidamente, quais as alterações mais importantes que o Tratado de Maastricht introduziu no processo de construção europeia.

1. Objectivo político maior do Tratado de Maastricht foi a realização da *união económica e monetária*. A realização da união monetária foi inserida no núcleo

⁴⁶ Com o Tratado de Amsterdão, o terceiro pilar passou a designar-se por «cooperação policial e judiciária em matéria penal» (v., *infra*, nota 60).

⁴⁷ Artigo A do Tratado; também no preâmbulo do Tratado.

duro do processo de integração, ou seja, no âmbito da Comunidade Europeia⁴⁹. Maastricht previu um processo gradual de preparação da união económica e monetária, o qual deveria processar-se em três fases. Durante a primeira fase, os Estados membros assegurariam a plena circulação dos movimentos de capitais, bem como adoptariam programas de convergência nominal das suas economias, em especial no que se refere ao controlo da inflação e à solidez das suas finanças públicas. Na segunda fase, com início em Janeiro de 1994, seria criado um Instituto Monetário Europeu, que fiscalizaria os progressos alcançados pelos Estados membros em matéria de convergência, nos termos dos critérios fixados pelo Tratado⁵⁰.

As perturbações que afectaram o sistema monetário europeu a partir de Setembro de 1992 - que conduziram ao abandono deste mecanismo por parte de algumas divisas nacionais e determinaram a necessidade de se proceder a um alargamento das margens de flutuação das moedas comunitárias abrangidas por este acordo - provocaram algumas alterações ao calendário estipulado pelo Tratado de Maastricht para a realização da união monetária. O Conselho Europeu de Bruxelas de 1993 reafirmou, contudo, o objectivo da criação da moeda única e da passagem à segunda fase em Janeiro de 1994. Porém, e na impossibilidade de se proceder à passagem à terceira fase na data inicialmente prevista de 1997, o Conselho Europeu de Cannes confirmou o dia 1 de Janeiro de 1999 como data limite da concretização da última fase do programa estipulado. No Conselho Europeu de Madrid, os Estados acordaram em chamar *euro* à futura moeda única.

A passagem à terceira fase comportou a criação de uma nova instituição, o Banco Central Europeu, que substituiu o Instituto Monetário Europeu⁵¹. A terceira fase implica, para os Estados que nela participem, a fixação irrevogável das taxas de câmbio das suas moedas nacionais, bem como da relação destas com o euro⁵².

⁴⁸ H. Wallace, «The institutions of the EU: experience and experiments», in H. Wallace e W. Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 3.^a ed., 1997, p. 55.

⁴⁹ J.-V. Louis, «L'Union économique et monétaire» (1992) in *Cahiers de droit européen*, p. 251.

⁵⁰ Para uma crítica complexiva da prioridade absoluta conferida aos critérios de convergência nominal na construção da moeda única, v. Amartya K. Sen, *La libertà individuale come impegno sociale*, Bari, Editori Laterza, 1998, pp. 75-79.

⁵¹ F. Papadia e C. Santini, *La Banca centrale europea*, Bolonha, Il Mulino, 1998, p. 27.

⁵² A passagem à terceira fase da UEM obteve um regime derogatório específico para o Reino Unido e para a Dinamarca. No caso do Reino Unido foi estabelecido um protocolo que dispõe que a passagem à

2. Uma das questões mais delicadas que o Tratado de Maastricht teve de enfrentar foi o problema dos limites de intervenção da Comunidade Europeia. Esta questão colocou-se com maior acuidade na sequência do Acto Único Europeu pelo facto de este ter provocado uma alteração do equilíbrio constitucional em que se fundava a Comunidade. Com efeito, a questão da delimitação das competências comunitárias havia sido um tema de certa forma menor nas primeiras décadas do processo comunitário na medida em que o controlo absoluto do processo de decisão pelos Estados membros fazia com que os governos exercessem um efectivo domínio sobre o alcance da actuação comunitária. Com a introdução do voto maioritário pelo Acto Único, os Estados passaram a preocupar-se de modo acrescido com a questão dos limites de actuação da Comunidade, considerando insuficientes os princípios gerais que a este respeito resultavam do Tratado de Roma. Os Estados procuravam, sobretudo, colocar um travão ao alastramento continuado das competências comunitárias e aos efeitos centrípetos que esta mesma expansão provocava no seio do sistema político comunitário. Para isso seria necessário encontrar um mecanismo constitucional que resguardasse os Estados da tendência para o esvaziamento progressivo da sua área de intervenção e em benefício da Comunidade⁵³.

O modo encontrado pelos Estados para abordar o problema dos limites da intervenção comunitária foi o da introdução do *princípio da subsidiariedade* no texto do Tratado da Comunidade Europeia⁵⁴. Mau-grado a infelicidade narrativa da sua formulação, através da ideia de subsidiariedade pretendeu-se estabelecer uma presunção favorável à actuação normativa no plano nacional, relativamente à intervenção a nível comunitário, no âmbito das competências partilhadas entre a Comunidade e os Estados. O princípio da subsidiariedade entendido, portanto, como antídoto constitucional para fazer face à propensão para a centralização de competências, situação que tende, de resto, a

terceira fase deste Estado está sujeita, para além dos requisitos gerais, à aprovação quer do seu governo, quer do seu Parlamento. No respeitante à Dinamarca, um outro protocolo prevê que a passagem à terceira fase possa ser submetida a referendo interno.

⁵³ N. Emiliou, «Subsidiarity: an effective barrier against the enterprises of ambition?» (1992), in *European Law Review*, p. 384.

⁵⁴ J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, cit. p. 318.

caracterizar os sistemas políticos compostos por diferentes níveis de autoridade política e normativa.

3. Um dos aspectos mais interessantes do Tratado de Maastricht foi, sem dúvida, a instituição da *cidadania da União*. Se a realização da UEM representou o corolário do desenvolvimento dinâmico das quatro liberdades fundamentais previstas no Tratado de Roma, dentro de uma lógica puramente economicista, a consagração da cidadania traduz o alargamento do horizonte cultural, cívico e político em que se pretende situar a União Europeia. O Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, em 1957, tratava os cidadãos nacionais dos Estados membros como meros factores de produção do mercado comum, conferindo-lhes apenas o direito à livre circulação. Através de jurisprudência notável do Tribunal das Comunidades Europeias, proferida nas décadas de 70 e 80, permitiu-se a superação dos limites estreitos dos textos iniciais, alargando, desse modo, o universo de aplicação pessoal e material das normas comunitárias⁵⁵.

Considera-se cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. Porém, o conteúdo dos direitos de cidadania é bastante modesto, porquanto se consubstancia fundamentalmente nos seguintes aspectos: direito de circular e de residir no território de qualquer Estado membro⁵⁶; direito de votar e de ser eleito no Estado de residência nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu; possibilidade de beneficiar de protecção diplomática e consular de qualquer Estado da União no território de países terceiros quando o Estado da sua nacionalidade não se encontrar representado; direito de petição ao Parlamento Europeu; direito de acesso ao Provedor de Justiça.

4. O Tratado de Maastricht consagra também um reforço do *elemento democrático* no equilíbrio interinstitucional de poderes da Comunidade através do alargamento das funções conferidas ao Parlamento Europeu⁵⁷. Este aumento de poderes do Parlamento verifica-se nas duas vertentes da sua

⁵⁵ R. M. Moura Ramos, *Das Comunidades à União Europeia - Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra Editora, 1994, p. 267.

⁵⁶ O direito de residência já tinha sido praticamente generalizado pela adopção de um conjunto de directivas no âmbito do programa do mercado interno, as quais resultaram, em boa medida, de uma jurisprudência inovadora desenvolvida durante os anos 80; daí que este preceito mais não faça do que constitucionalizar este direito.

⁵⁷ C. Reich, «Le Traité sur l'Union Européenne et le Parlement Européen» (1992), in *Révue du marché commun*, p. 287.

actuação, ou seja, enquanto órgão de controlo político e como instituição que participa no processo de decisão comunitário.

As alterações introduzidas ao quadro de poderes políticos e normativos do Parlamento Europeu foram determinadas pela necessidade de superação do chamado défice democrático da Comunidade Europeia. Nos termos da versão clássica da teoria do défice democrático, este resultaria do facto de os Estados membros terem transferido vastas competências normativas para a Comunidade, sendo que o Parlamento Europeu não participava de forma plena no exercício comunitário destas competências. Acresce ainda que, no plano do seu exercício anterior pelos Estados membros, os parlamentos nacionais participavam no correspondente processo normativo ou, pelo menos, detinham um controlo efectivo da sua implementação pelo governo. A inexistência deste tipo de participação do elemento democrático no sistema político comunitário determinaria o referido défice democrático no funcionamento da Comunidade Europeia⁵⁸. O problema do défice democrático comunitário adquiriu maior vulto no debate sobre as alterações ao equilíbrio interinstitucional de poderes no sistema político da Comunidade a partir da eleição do Parlamento Europeu por sufrágio directo, em 1979.

5. Referência ainda para o facto de o Tratado de Maastricht ter alargado a área de actuação da Comunidade Europeia a um conjunto de *novas competências* normativas. Assim, e para além das inovações já registadas nos domínios da cidadania e da política monetária, a Comunidade Europeia beneficiou de uma atribuição de competências num conjunto de novos domínios que vão desde a educação, a cultura, a saúde pública e a defesa dos consumidores até às chamadas redes transeuropeias, a indústria, a cooperação no desenvolvimento e a política de vistos.

6. O Tratado da União Europeia instituiu uma *política externa e de segurança comum* (PESC). Esta nova política, que constitui o segundo pilar da União, traduz-se no aprofundamento do esforço anteriormente desenvolvido pelos Estados membros ao nível da cooperação política europeia. Assim, a cooperação em matéria de política europeia, institucionalizada pelo Acto Único

⁵⁸ A. Goucha Soares, «O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos» (1997), in *Análise Social*, p. 627 .

Europeu, foi absorvida pela PESC, tendo sido, em consequência, revogadas as disposições correspondentes do Acto Único.

A política externa e de segurança comum compreende todos os domínios da política externa e de segurança. Em matéria de segurança, a PESC pretende definir uma política de defesa que possa conduzir a uma futura defesa comum. O Tratado considera a União da Europa Ocidental (UEO) parte integrante do desenvolvimento da União Europeia e atribui-lhe competências no domínio da defesa. A PESC respeita as obrigações decorrentes, para certos Estados membros, dos seus compromissos com a NATO.

Como se referiu, a razão de ser da autonomização da política externa como segundo pilar da União Europeia tem a ver com a preferência dos Estados em manterem este domínio no campo estrito da intergovernamentalidade, manifestando o desejo de operar fora da estrutura constitucional desenvolvida no seio do processo comunitário⁵⁹. Assim, no processo político de decisão o Conselho delibera por unanimidade, a Comissão, embora associada aos trabalhos da PESC, não detém o poder de iniciativa e o Parlamento Europeu é apenas consultado sobre as opções fundamentais desta política. No aspecto normativo, prevê-se expressamente que a jurisdição do Tribunal das Comunidades Europeias permaneça excluída do âmbito da PESC.

7. Por fim, o Tratado de Maastricht instituiu o terceiro pilar da União Europeia, relativo à cooperação nos domínios da *justiça e dos assuntos internos*. O terceiro pilar visava facilitar a realização de objectivos em matéria de livre circulação de pessoas. As áreas previstas como sendo de interesse comum dos Estados membros neste âmbito referiam-se à política de asilo, ao controlo das fronteiras externas da União, ao tratamento de cidadãos provenientes de países terceiros⁶⁰, à luta contra a fraude e a toxicomania, à cooperação judiciária em matéria civil e penal, à cooperação aduaneira e à cooperação policial, tendo em vista o combate ao terrorismo, ao tráfico de droga e outras formas de criminalidade internacional.

⁵⁹ J. Weiler, «The reformation of European constitutionalism* (1997), in *Journal of Common Market Studies*, p. 110

⁶⁰ Com o Tratado de Amsterdão estas matérias passaram para o âmbito de aplicação do primeiro pilar. Em compensação, o terceiro pilar conheceu um alargamento da sua esfera de aplicação ao combate à criminalidade e à luta contra o racismo e a xenofobia.

Do mesmo modo que o segundo pilar, a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos é uma área que se rege de forma claramente intergovernamental⁶¹. Quer em termos políticos, quer em termos normativos, os Estados membros tiveram o cuidado de afastar os aspectos supranacionais que caracterizam o funcionamento das Comunidades Europeias. Temos, portanto, que o poder de decisão compete ao Conselho, que delibera por unanimidade. A Comissão não exerce o monopólio da iniciativa, como sucede na Comunidade Europeia, da mesma forma que o Parlamento Europeu é meramente consultado sobre as actividades desenvolvidas neste âmbito. Do ponto de vista jurídico, também se afastou expressamente a jurisdição do Tribunal das Comunidades Europeias no quadro da cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos⁶².

O TRATADO DE AMSTERDÃO

Diferentemente das anteriores alterações aos Tratados das Comunidades Europeias - o Acto Único Europeu e o Tratado de Maastricht -, que decorreram da vontade política dos Estados membros de introduzir novos objectivos específicos no desenvolvimento do processo de integração europeia, o mercado interno e a moeda única, respectivamente, o Tratado de Amsterdão não resultou de uma vontade política originária em conferir um novo impulso na construção europeia. Pelo contrário, o Tratado representa o culminar de uma

⁶¹ M. L. Duarte, «A cooperação intergovernamental na União Europeia — âmbito, natureza das acções previstas e sua relação com o domínio da integração comunitária», in AA.VV., *Em Torno da Revisão do Tratado da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 36.

⁶² O Tratado de Maastricht deveria ter entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1993, se nessa data todos os Estados membros houvessem procedido ao depósito dos instrumentos de ratificação. Na impossibilidade de cumprimento deste prazo, dispunha-se que o Tratado entraria em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao depósito do instrumento de ratificação pelo Estado signatário que procedesse a essa formalidade em último lugar.

O resultado negativo do referendo realizado na Dinamarca em Junho de 1992 em vista do processo de ratificação do Tratado introduziu alguma incerteza quanto ao momento efectivo da sua entrada em vigor. Porém, a decisão do Conselho Europeu do Luxemburgo de Dezembro de 1992, aprovada em virtude da situação criada pelo resultado da consulta popular efectuada na Dinamarca, permitiu a organização de um novo referendo neste Estado membro. O segundo referendo, realizado em Maio de 1993, teve resultado positivo, abrindo caminho para a entrada em vigor do Tratado. No entanto, um recurso pendente no Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha, relativo à constitucionalidade do Tratado de Maastricht com a Lei Fundamental deste Estado, não permitiu que a Alemanha depositasse o seu instrumento de ratificação antes da leitura deste acórdão. O acórdão do Tribunal Constitucional alemão foi proferido em Outubro de 1993, tendo o respectivo governo entregue o instrumento de ratificação no dia imediato. Assim, o Tratado da União Europeia pôde, finalmente, entrar em vigor no dia 1 de Novembro de 1993.

conferência intergovernamental que se realizou, fundamentalmente, por determinação normativa, ou seja, por ter sido prevista pelo Tratado de Maastricht.

Porém, o contexto político em que decorreu a conferência intergovernamental que negociou o Tratado de Amsterdão era profundamente diverso daquele que marcou as anteriores revisões constitucionais. Na verdade, na sequência do processo de ratificação do Tratado de Maastricht verificou-se a emergência de um forte dissenso popular, manifestado através dos referendos nacionais então realizados, bem como de uma inédita onda de contestação da opinião pública dos Estados sobre o rumo e o próprio modo de condução do processo de integração. A existência de uma clara fractura entre, por um lado, a acção dos políticos nacionais e comunitários em sede de construção europeia e, por outro lado, a percepção pública desse mesmo processo confrontava o poder comunitário com uma crise de legitimidade política.

Refira-se que a aceitação pública do processo de integração nunca havia sido considerada uma questão de primeira grandeza na construção europeia⁶³. Não o foi nos anos 50, aquando da assinatura dos seus actos constitutivos, como também não o foi nas revisões sucessivamente operadas pelo Acto Único e pelo Tratado de Maastricht. Com efeito, no início a Comunidade Europeia era tida como um instrumento de reforço do bem-estar e da prosperidade económica dos Estados e dos seus cidadãos, pelo que se entendia que tanto bastaria para capturar o apoio tácito destes últimos. Quando a fase de crescimento económico se interrompeu a partir dos anos 70, pensou-se, de modo algo redutor, que a realização de eleições por sufrágio directo para o Parlamento Europeu e o reforço de poderes deste órgão assegurariam o necessário consenso popular ao processo de integração.

O período que se seguiu à assinatura do Tratado de Maastricht haveria de assinalar a ruptura com este modo de conduzir o processo de integração. A elite político-burocrática envolvida nos assuntos europeus compreendeu, finalmente, que não seria mais possível conduzir este processo em circuito fechado e que a construção europeia havia conquistado lugar de destaque na

⁶³ W. Wallace e J. Smith, «Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent» (1995), in *West European Politics*, p. 140.

opinião pública dos Estados. Percebeu também que os cidadãos evidenciavam um mal-estar crescente perante o perfil fundamentalmente tecnocrático com que o processo de integração se apresentava, não obstante o facto de os assuntos europeus se alargarem a um número sempre maior de situações correntes.

Foi neste novo contexto político que decorreram as negociações da conferência que preparou o Tratado de Amsterdão. Pela primeira vez, uma conferência intergovernamental devia produzir resultados que fossem consensuais para as partes envolvidas, mas que fossem também, e sobretudo, aceitáveis para a opinião pública e para os cidadãos. Ganhar a confiança destes últimos terá sido um objectivo de primeira ordem na elaboração do novo Tratado. Neste sentido, o Tratado de Amsterdão marca uma clara e fundamental inversão de tendência relativamente às revisões precedentes, em particular com o Tratado de Maastricht⁶⁴.

A conjuntura política europeia que precedeu a abertura da conferência que elaborou o Tratado de Amsterdão levou a que dois aspectos emergissem como temas dominantes das suas negociações: a reforma institucional que deveria preparar a União Europeia para os desafios colocados pelo alargamento aos países do leste europeu; a difícil e fragilizada relação que o processo de integração europeia mantinha com os cidadãos dos Estados membros.

O primeiro desses temas, o da reforma institucional, não conseguiu reunir o consenso entre todos os Estados para introduzir as alterações que se julgavam necessárias ao funcionamento eficaz e equilibrado de uma União alargada. Por esse motivo, a primeira impressão que transpareceu foi a de que o Tratado de Amsterdão havia falhado os resultados que se havia proposto concretizar. O que, em boa parte, não deixará de ser verdade se considerarmos a reforma das instituições um assunto de primeiro plano nos trabalhos da conferência intergovernamental⁶⁵.

Porém, o texto final do Tratado de Amsterdão introduziu um conjunto de pequenas inovações que podem indiciar uma alteração positiva não apenas

⁶⁴ A. Goucha Soares, «O Tratado de Amsterdão e o novo passo da União Europeia» (1998), in *Legislação*, p. 5.

⁶⁵ J.-V. Louis, «Le Traité d'Amsterdam: une occasion perdue?» (1997), in *Revue du marché unique européen*, p. 7.

quanto ao modo de condução do processo de integração, mas também no tocante aos valores que norteiam esse mesmo processo. Assim, e de entre as principais alterações introduzidas pelo Tratado de Amsterdão, poderemos destacar os seguintes aspectos⁶⁶:

1. Em termos puramente formais, merece referência o esforço de simplificação dos actos constitutivos da União, realizado através da eliminação de diversos artigos dos Tratados considerados caducos, bem como pela consequente renumeração sequencial de todos os artigos dos Tratados da União e das Comunidades Europeias. O trabalho de *simplificação e renumeração* dos Tratados permitirá uma mais fácil leitura e compreensão destes mesmos actos pelos cidadãos⁶⁷.
2. Em termos político-institucionais, uma das poucas inovações consagradas pelo novo Tratado foi a criação da figura do *Alto Representante da União* para a política externa e de segurança comum. O Alto Representante será a face visível da União nas relações políticas e diplomáticas com terceiros Estados e organizações internacionais, permitindo suprir a lacuna sentida pelos principais actores políticos mundiais e consubstanciada na célebre frase de Kissinger: «Who do you call when you want to call Europe?» O lugar de Alto Representante será desempenhado pelo secretário-geral do Conselho. Compete-lhe assistir o Conselho no âmbito da política externa, contribuindo para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas, podendo também actuar em nome do Conselho e conduzir o diálogo político com terceiros. Uma espécie de ministro dos negócios estrangeiros da União.
3. No plano da teoria geral do sistema de integração, merece referência a introdução pelo Tratado de Amsterdão do chamado *princípio da flexibilidade*. Ou seja, do princípio de que a União possa avançar na abordagem de determinados domínios sem que isso tenha de envolver, necessariamente, a participação de todos os Estados membros. Como se sabe, não se trata de um princípio original deste novo acordo, na medida em que o Tratado de Maastricht havia sido o detonador da ideia de

⁶⁶ Após ter sido regularmente ratificado pelos quinze Estados membros da União Europeia, o Tratado de Amsterdão entrou em vigor no dia 1 de Maio de 1999.

⁶⁷ J.-P. Jacqué, «La simplification et consolidation des traités» (1997), in *Revue trimestrielle du droit européen*, p. 903.

flexibilidade ao introduzir o conceito de geometria variável em domínios como o protocolo social ou a união económica e monetária. A novidade resultante do Tratado de Amsterdão em matéria de flexibilidade consiste na introdução de uma cláusula geral no texto do Tratado que estabelece o princípio das cooperações reforçadas entre os Estados membros em domínios que não precisam de ser previamente identificados pelos Tratados constitutivos, as quais serão desencadeadas no âmbito da própria União Europeia, através dos seus instrumentos de direito derivado⁶⁸.

4. Em termos ideológicos, poder-se-á dizer que terá existido a intenção de suavizar a natureza excessivamente *market oriented* que tem caracterizado o processo de integração. A este título, a introdução de um capítulo relativo ao emprego representará apenas um aspecto de uma tendência mais vasta de alargamento dos valores que norteiam o desenvolvimento da actividade comunitária. Tal tendência compreende também as alterações que o novo Tratado introduziu em matéria de protecção dos direitos sociais fundamentais, do incremento da protecção ambiental e do reforço da garantia judicial dos direitos dos cidadãos.

Como se sabe, o Tratado da Comunidade Económica Europeia era um acto normativo que tinha por finalidade a realização de um mercado comum e que se apoiava, para a sua concretização, num espírito livre-cambista de supressão dos obstáculos à circulação dos factores de produção e de garantia da livre concorrência. Posteriormente, quer os instrumentos normativos privilegiados pelo Acto Único Europeu em vista da construção do mercado interno - da integração negativa ao princípio do reconhecimento mútuo -, quer os ventos políticos dominantes na década de 80, permitiram incutir aos princípios do Tratado uma forte orientação neoliberal. Com o Tratado de Amsterdão introduziu-se um conjunto de pequenas alterações que abrem a possibilidade de realizar, eventualmente, uma correcção na condução geral das políticas e actividades comunitárias no sentido de uma maior sensibilidade para a

⁶⁸ C. D. Ehlermann, «Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam» (1997), in *Revue du marché unique européen*, p. 74.

dimensão social e para o desenvolvimento sustentado do processo de integração europeia⁶⁹.

CONCLUSÃO

O processo de integração europeia é, sem dúvida, um dos acontecimentos políticos principais que ocorreram na segunda metade do século xx na Europa. O seu grande desígnio - a criação de um ambiente de paz e cooperação política entre as diferentes unidades políticas europeias - terá sido largamente alcançado. Para além de a construção europeia ter também favorecido as condições para um maior e mais rápido crescimento das economias dos seus Estados membros.

Não obstante as vicissitudes várias que têm atravessado a construção europeia, como sejam a progressão delicada que tem marcado este processo, a questionável racionalidade de algumas das suas transformações e as dificuldades em encontrar um consenso político-institucional sobre o futuro da União Europeia, as últimas cinco décadas alteraram profundamente o relacionamento político intra-europeu.

Sendo certo que a construção europeia deve ainda cumprir grandes passos no sentido da sua plena afirmação, a verdade é que os desafios que se colocam ao processo de integração no curto e no médio prazo terão que ver, de novo, com os problemas do alargamento a novos Estados, bem como o aprofundamento dos seus mecanismos institucionais e a redefinição das suas políticas de intervenção.

⁶⁹ F. Dehousse, «Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe» (1997), in *Cahiers de droit européen*, p. 272.